

**Message
relatif à l'initiative populaire
«Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!»**

du 23 août 1995

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous adressons le message relatif à l'initiative populaire «Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!» et vous proposons de soumettre cette initiative sans contre-projet au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter.

Le message est accompagné d'un projet d'arrêté fédéral.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 août 1995

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Villiger

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Le 21 janvier 1994, les Démocrates suisses et la Ligue des Tessinois ont déposé l'initiative populaire fédérale «Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!», qui propose que le peuple et les cantons prennent eux-mêmes la décision de l'ouverture de négociations d'adhésion à la Communauté européenne – désormais dénommée Union européenne (UE).

L'acceptation de l'initiative signifierait que le Conseil fédéral serait obligé de soumettre le principe même de l'ouverture des négociations d'adhésion à l'UE à l'approbation, par votation populaire, du peuple et des cantons. Il s'agirait là d'un changement significatif dans la répartition constitutionnelle des compétences en matière de politique étrangère. Or, cette répartition a fait ses preuves et il n'y a pas lieu de la modifier. Par conséquent, le Conseil fédéral propose le rejet de l'initiative.

Le Conseil fédéral rappelle par ailleurs avoir annoncé dans son rapport du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 que la voie vers l'intégration multilatérale de la Suisse dans l'UE, en particulier que les négociations y relatives, seraient ouvertes «en fonction des conditions de politique intérieure et extérieure». C'est dire qu'il n'agira pas sans tenir dûment compte des développements qui interviendront aussi bien dans le pays qu'en Europe. Le Conseil fédéral ne juge par conséquent pas nécessaire de répéter ici sa position sous forme d'un contre-projet.

Message

1 Initiative populaire

11 Libellé

Le 21 janvier 1994, les Démocrates suisses et la Ligue des Tessinois ont déposé l'initiative populaire fédérale «Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!». L'initiative a la teneur suivante:

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Art. 20 (nouveau)

¹ Toutes les négociations entamées, avant le vote du peuple et des cantons sur l'initiative populaire fédérale «Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!», en vue d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne (CE) sont rompues.

² De nouvelles négociations ne peuvent être entamées sans l'accord du peuple et des cantons.

12 Aboutissement

Par décision du 7 juin 1994, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative a recueilli 101 337 signatures valables et qu'elle satisfait ainsi aux conditions posées par la loi¹⁾.

13 Délai fixé pour le traitement de l'initiative

Le délai durant lequel le Conseil fédéral est tenu de présenter aux Chambres un message sur l'initiative populaire échoit le 21 janvier 1996²⁾. Les Chambres fédérales ont jusqu'au 21 janvier 1998 pour se prononcer³⁾.

14 Validité

141 Unité de la forme

La présente initiative revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est donc assurée.

142 Unité de la matière

L'article 121, 3^e alinéa, de la constitution dispose qu'une initiative ne peut porter que sur un seul objet. La présente initiative, dans ses deux paragraphes, vise

¹⁾ FF 1994 III 349

²⁾ Art. 27, 1^{er} al., en relation avec l'art. 29, 1^{er} al., LREC (RS 171.11).

³⁾ Art. 10 et 11 LREC.

uniquement à soumettre au vote du peuple et des cantons le principe même de négociations d'adhésion à la CE. Le texte de l'initiative répond ainsi à l'exigence de l'unité de la matière.

15 Intentions des auteurs de l'initiative

Les auteurs de l'initiative proposent que le peuple et les cantons prennent eux-mêmes la décision de l'ouverture de négociations d'adhésion à la Communauté européenne – désormais dénommée l'Union européenne (UE).

16 Effets de l'initiative

En cas d'acceptation, l'initiative entraînerait les conséquences suivantes:

- rupture des négociations d'adhésion à l'UE si celles-ci étaient ouvertes avant la votation (nouvel art. 20, 1^{er} al., des dispositions transitoires de la constitution, ci-après DT);
- obligation pour le Conseil fédéral de soumettre le principe même de l'ouverture des négociations d'adhésion à l'UE à l'approbation, par votation populaire, du peuple et des cantons (nouvel art. 20, 2^e al., DT). Le peuple et les cantons devraient encore être consultés pour approuver le résultat des négociations d'adhésion, conformément à l'article 89, 5^e alinéa, de la constitution.

En revanche, le rejet de l'initiative serait la confirmation qu'un changement dans les responsabilités prévues par la constitution en matière de politique étrangère n'est pas souhaité.

2 Retombées de l'initiative

21 Répercussions sur l'effectif du personnel de la Confédération

La mise en œuvre de l'initiative n'entraînerait aucun effet sur l'effectif du personnel de la Confédération.

22 Répercussions sur les finances fédérales

La mise en œuvre de l'initiative n'entraînerait aucun effet sur les finances fédérales.

3 Appréciation de l'initiative

31 Procédure

Selon l'article 102, chiffre 8, de la constitution (cst.), le Conseil fédéral «veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et il est, en général, chargé des relations extérieures». A ce titre, le Conseil fédéral est compétent pour décider de l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord international, puis pour signer ce dernier. L'accord

est ensuite soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale (art. 85, ch. 5, cst. et, à certaines conditions, du peuple, voire du peuple et des cantons (art. 89, 3^e, 4^e et 5^e al., cst.). L'article 89, 5^e alinéa, cst. prévoit à cet égard que «l'adhésion... à des communautés supranationales est soumise au vote du peuple et des cantons». L'UE étant de nature supranationale, le traité d'adhésion serait par conséquent soumis au référendum obligatoire du peuple et des cantons.

Notre système institutionnel ne prévoit donc pas que le souverain soit déjà saisi lorsque se pose la question de l'opportunité d'ouvrir des négociations.

Par ailleurs, le nouvel article 47^{bis} LREC institue la participation du Parlement dans le domaine de la politique extérieure. En vertu de cette disposition, le Conseil fédéral serait tenu, en cas de négociations d'adhésion avec l'UE, d'y associer étroitement les Chambres fédérales, par le biais notamment de leurs présidents et de leurs commissions de politique extérieure. Le Parlement, par cette nouvelle procédure, aurait la faculté d'exercer son influence sur tout le processus négociatoire.

32 Appréciation

Conformément à la pratique internationale observée par la plupart des Etats, l'Exécutif, en tant que responsable de la gestion et de la conduite de la politique extérieure, est maître de l'action internationale, en particulier de l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord. Cette pratique ne porte en rien atteinte aux droits démocratiques des représentants du peuple, voire du peuple lui-même, d'approuver ou de rejeter l'accord ainsi négocié. Elle s'explique par le fait qu'un Parlement et, comme notre pays le prévoit, le constituant ne sauraient se prononcer sur un accord dont ils ignorent le contenu et la portée, autant de données qui ne peuvent précisément être connues qu'à l'issue des négociations.

La procédure pouvant conduire à l'approbation d'un traité d'adhésion de la Suisse à l'UE prévoit un cadre démocratique constant. Les représentants du peuple seraient régulièrement consultés dans le contexte d'une adhésion. Les représentants des cantons également, par le biais du Groupe de contact Confédération-cantons et de la nouvelle Conférence des gouvernements cantonaux. Puis, le Parlement serait invité à approuver le traité d'adhésion tel qu'il résulte des négociations. Le peuple et les cantons, appelés à leur tour à se prononcer sur le traité d'adhésion, auraient le dernier mot. Cette procédure, ancrée dans la constitution à l'issue de la longue expérience de la Suisse sur le plan international, s'inscrit dans la tradition de nos institutions démocratiques. Elle est nécessaire pour permettre au Conseil fédéral de jouir de la liberté d'action que requiert la conduite des relations extérieures de la Confédération.

Au reste, le Conseil fédéral a déclaré dans son rapport du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90¹⁾ – dont le Parlement a pris connaissance à une large majorité – que la voie à l'intégration multilatérale de la Suisse dans l'UE, en particulier que les négociations y relatives, seraient ouvertes «en fonction des conditions de politique intérieure et extérieure». Le Conseil

¹⁾ FF 1994 I 150

national a réitéré le 19 juin 1995 son soutien à la démarche du Conseil fédéral en adoptant le postulat de la Commission de politique extérieure CN intitulé «Intégration européenne». C'est dire que le Conseil fédéral n'agira pas sans tenir dûment compte des développements qui interviendront aussi bien dans le pays qu'en Europe.

33 Conclusion: rejet sans contre-projet

Le Conseil fédéral est d'avis que l'initiative «Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!» doit être rejetée. Il estime en effet que la procédure proposée par les auteurs de l'initiative – soumission de la question de l'ouverture de négociations d'adhésion non plus au Conseil fédéral, mais au peuple et aux cantons – ne résiste pas à l'examen, pour les motifs évoqués ci-dessus. En un mot: l'initiative change foncièrement la répartition constitutionnelle des compétences entre l'Exécutif, le Législatif et le Souverain. Or, cette répartition a fait ses preuves, et il n'y a donc pas lieu de la modifier.

Ayant expressément annoncé dans son rapport de politique extérieure susmentionné qu'il prendrait en compte les paramètres intérieurs avant d'ouvrir d'éventuelles négociations d'adhésion, le Conseil fédéral ne juge pas nécessaire de répéter ici sa position sous forme d'un contre-projet.

N37903

Projet

**Arrêté fédéral
relatif à l'initiative populaire
«Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!»**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
après examen de l'initiative populaire «Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!» déposée le 21 janvier 1994¹⁾;
vu le message du Conseil fédéral du 23 août 1995²⁾,
arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire «Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!» est déclarée valable et soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Art. 20 (nouveau)

¹ Toutes les négociations entamées, avant le vote du peuple et des cantons sur l'initiative populaire fédérale «Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!», en vue d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne (CE) sont rompues.

² De nouvelles négociations ne peuvent être entamées sans l'accord du peuple et des cantons.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

N37903

¹⁾ FF 1992 III 349

²⁾ FF 1995 IV 820

Message relatif à l'initiative populaire «Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!» du 23 août 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.061
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.10.1995
Date	
Data	
Seite	820-826
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 411

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.